

Thomas Biebricher

## Zur Ordoliberalisierung Europas

Replik auf Hien und Joerges

In der letzten Ausgabe des *Leviathan* haben Josef Hien und Christian Joerges einen überaus lesenswerten Artikel veröffentlicht, der sich mit dem derzeitigen europäischen Interesse am Ordoliberalismus befasst. Den Autoren gelingt ein souveräner Überblick über die meisten der miteinander verknüpften Diskussionsschauplätze, und ihre Analyse zeugt von beeindruckender Sachkenntnis. Aus der weitverzweigten Argumentation möchte ich einen Strang herausgreifen, der sich folgendermaßen zusammenfassen lässt: Ausgangspunkt ist die These einer vermeintlichen Ordoliberalisierung Europas, die in den letzten Jahren von einer Reihe von Beobachtern mit Blick auf die Restrukturierung der Euro-Zone in Reaktion auf die sogenannte Staatsschuldenkrise in der Euro-Zone vorgebracht worden ist.<sup>1</sup> Joerges und Hien argumentieren, dass es für diese These keine ausreichenden empirischen Belege gibt, da der Kernpunkt der ordoliberalen Idee in der strikten Rechtsform der Wirtschaftsordnung bestehe. Davon könne aber im Fall der Euro-Krisenpolitik kaum die Rede sein, vielmehr handele es sich um einen rechtlichen Flickenteppich, dessen einzelne Elemente darüber hinaus aus rechtlicher Perspektive als durchaus kontrovers gelten, sei es der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM oder der Fiskalpakt. Von einer tatsächlichen Ordoliberalisierung könne daher nicht die Rede sein. Wirkmächtigkeit erlange jene altherwürdige polit-ökonomische Tradition, die sich auch im akademischen Betrieb nur noch geringer Relevanz erfreue, eigentlich nur noch, insofern sie rhetorische Versatzstücke für die politische Kommunikation deutscher Amtsträger liefere; allerdings nicht aufgrund der wirtschaftspolitischen Inhalte, sondern vielmehr aufgrund dessen, was die Autoren als eine protestantisch geprägte Tiefenstruktur des Ordoliberalismus identifizieren. In der Kritik am austeritätsorientierten Krisenmanagement unter deutscher Federführung spiegelten sich dementsprechend vor allem kulturell-religiöse Unterschiede: Das katholisch-lateinische Europa begehrt auf gegen die nordisch-protestantischen Zuchtmeister, deren Solidarität aufgrund ihres lutherisch-dualistischen Menschenbilds (*simul iustus, simul peccator*) auf strikter Konditionalität basiert und für jede Hilfe zwingende Gegenleistungen in Form euphemisierter »Strukturreformen« und »innerer Abwertung«<sup>2</sup> einfordert. Vereinfacht gesagt, gehe es in der Debatte um die Reformen der

1 Vgl. dazu Dullien, Guérot 2012; Biebricher 2013.

2 Damit ist die Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit über Lohn- und Sozialleistungssenkungen gemeint.

Euro-Zone eher um religiös geprägte Überzeugungen als um politökonomische Paradigmen.<sup>3</sup>

All diese Befunde haben zweifellos einiges für sich, und einer ganzen Reihe von Beobachtungen und Überlegungen, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann, ist durchaus zuzustimmen. Nichtsdestotrotz soll im Folgenden die Stoßrichtung dieses Argumentationsstrangs noch einmal hinterfragt werden. Zunächst möchte ich die Stichhaltigkeit der positiven These von Hien und Joerges überprüfen, der gemäß es eben nicht der Ordoliberalismus an sich, sondern seine dezidiert protestantische Grundierung ist, die derzeit eine kontroverse Wirkung entfaltet. Zu klären wird sein, inwiefern eine derartige protestantische Tiefenstruktur tatsächlich dem Ordoliberalismus in Abgrenzung zu anderen politökonomischen Paradigmen wie etwa der katholischen Soziallehre zugesprochen werden kann. Sodann werde ich noch einmal die These der Ordoliberalisierung Europas aufgreifen und deutlich machen, worin sie besteht, worauf sie sich bezieht und inwiefern sie trotz der Einwände von Hien und Joerges über zeitdiagnostisches Potential verfügt.

## 1. Ordoliberalismus als ökonomischer Protestantismus

Zunächst also zur protestantischen Tiefengrammatik des Ordoliberalismus. Die Autoren weisen in diesem Zusammenhang unter anderem darauf hin, dass die führenden Vertreter der Freiburger Schule ausnahmslos Protestanten gewesen seien, von denen sich einige beispielsweise auch im Bonhoeffer-Kreis an der Erarbeitung einer christlich-protestantisch geprägten Nachkriegswirtschaftsordnung beteiligt hätten. Die christlich-religiöse Prägung vieler Ordoliberaler soll hier keineswegs bezweifelt werden. Von Eucken ist bekannt, dass er tiefgläubig war und ausdrücklich den Kirchen eine tragende Rolle als »ordnende Potenz« in einer idealen gesamtgesellschaftlichen Ordnung zuerkannte.<sup>4</sup> Und auch außerhalb der Freiburger Schule spielt Religion eine wenn auch teils eher ambivalente Rolle im ordoliberalen Denken, etwa bei zwei seiner bedeutendsten Vertreter, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow. Im Falle Röpkes ist das Bekenntnis zum Christentum derart eindeutig und offensichtlich, dass es hier keiner weiteren Erläuterung bedarf. Unklarer liegen die Dinge aber schon bei Rüstow, der sich wie kein zweiter Ordo-/Neoliberaler für Religion und religionstheoretische Fragen interessierte und selbst eine Art theologisch-ökonomisches Konversionserlebnis hinter sich hatte: Bevor er ins liberale Lager wechselte, war er Anhänger des durchaus auch protestantisch geprägten religiösen Sozialismus gewesen, mit dem und dessen Vertretern er jedoch in den 1920er Jahren unwiderruflich brach. Doch obgleich er annahm, dass das »religiöse Bedürfnis zum angeborenen Wesen des Menschen gehört«,<sup>5</sup> betrachtete Rüstow Religion in der Folge mit zunehmender Skepsis. Wie aus Briefen bekannt ist, riet Röpke sogar seinem Freund und Kollegen, der im türkischen Exil an seinem Monumentalwerk

3 Hierzu noch ausführlicher und höchst informativ Hien 2017.

4 Eucken 1960 [1952], S. 347 ff.

5 Rüstow 1960, S. 51.

*Ortsbestimmung der Gegenwart* arbeitete, die darin enthaltene Religionskritik vorsichtiger zu formulieren, um nicht den religiös geprägten Teil der zukünftigen Leserschaft vor den Kopf zu stoßen.<sup>6</sup> Doch selbst wenn eine grundsätzlich christliche Prägung bei Eucken, Röpke und in gewisser Weise auch Rüstow nicht wirklich zu bezweifeln ist, so stellt sich doch die Frage, wie eindeutig das Bekenntnis zum *Protestantismus* ausfällt. Hier gibt es von den Protagonisten, abgesehen von Rüstow, keine expliziten Stellungnahmen, und auch Hien und Joerges leiten ihren Befund aus der Sekundärliteratur und natürlich der Logik der ordoliberalen Lehre ab. Von entscheidender Bedeutung ist hier die schon erwähnte dualistische Anthropologie des Protestantismus. Deren Grundskopsis gegenüber einem ja immer schon »gefallenen« Menschen zeige sich in einer karitativen Haltung, die sich in einer disziplinierenden »Hilfe zur Selbsthilfe« erschöpfe, was in einem mehr oder weniger scharfen Gegensatz zur katholischen Soziallehre stehe.<sup>7</sup> Diese Abgrenzung scheint mir aber weniger eindeutig zu sein, als es die Darstellung der Autoren suggeriert. Da Eucken sich meines Wissens nicht zu dieser Thematik geäußert hat, ist hier zunächst auf Röpke und Rüstow einzugehen. In einem Artikel aus dem Jahr 1960 mit dem Titel »Das christliche Gewissen und die neoliberale Marktwirtschaft« beschäftigt sich Rüstow mit der Frage der Vereinbarkeit von Neoliberalismus und christlicher Religion und gelangt letztlich zu der Einschätzung, dass sich die Kompatibilität gerade auch auf die katholische Doktrin erstrecke. Der Neoliberalismus habe keine eigene Theologie, lasse sich aber mit religiösen Überzeugungen verbinden, insofern diese eine Art von Naturrecht und das *lumen naturale*, also die grundsätzliche menschliche Erkenntnisfähigkeit, bejahten.<sup>8</sup> Diese Kriterien erfüllt aber ein thomistisch geprägter Katholizismus mindestens ebenso sehr wie ein generischer Protestantismus.<sup>9</sup>

Röpke wiederum kommentierte und zitierte immer wieder aus verschiedenen katholischen Enzyklika.<sup>10</sup> Obwohl er einigen Aspekten wie etwa der Vorstellung einer berufsständischen Ordnung kritisch gegenübersteht, streicht er doch immer wieder die Gemeinsamkeiten zwischen seinen eigenen Vorstellungen und denen der katholischen (Sozial-)Lehre heraus<sup>11</sup> – wobei natürlich nicht auszuschließen ist, dass dies, wie auch im Fall Rüstows, unter anderem taktischen Erwägungen geschuldet ist. Über die Enzyklika *Quadragesimo Anno* aus dem Jahr 1931 äußert sich Röpke beispielsweise geradezu enthusiastisch; es handele sich um »ein nobles Manifest«,

6 »Röpke bat Rüstow dringend, seine *Angriffe gegen Christentum, Theologie, Unsterblichkeit usw.* zu mildern, da sie eine *schwere Belastung* für die Wirkung des Buches darstellten«; Meier-Rust 1993, S. 79.

7 Vgl. Hien, Joerges 2017, S. 467.

8 Vgl. Rüstow 1960, S. 50.

9 Generisch bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Protestantismus im Allgemeinen, unabhängig von einer weiteren Spezifizierung in lutherisch, presbyterianisch, methodistisch etc.

10 Röpke 1944; Röpke 1947; Röpke 1962 sowie Röpke 1949 [1944].

11 Hierzu ausführlich Petersen 2008.

das nicht zuletzt auch liberale Anliegen mit »Treffsicherheit, Würde und Weitblick thematisiert«. <sup>12</sup>

Dass die Vertreter einer mitunter als »soziologischer Neoliberalismus« bezeichneten Strömung eine gewisse Übereinstimmung mit katholisch geprägten Vorstellungen verzeichnen, ist auch aus einem anderen Grund nicht überraschend. Beide wenden sich immer wieder scharf gegen einen überzogenen Individualismus, dessen Wurzeln dem Protestantismus ja wesentlich näher liegen als dem Katholizismus und seiner Betonung der (Kirchen-)Gemeinschaft. Dieser Zusammenhang wird gerade von Rüstow ausdrücklich hergestellt, und obwohl sich der Vorwurf bei ihm grundsätzlich an alle Erlösungsreligionen richtet, so doch offensichtlich weit mehr an den Protestantismus. Dessen Doktrin betont immer wieder das unmittelbare Verhältnis zwischen Individuum und Gott, wohingegen die Mittlerfunktion der Kirche als Gemeinde und Institution eher in den Hintergrund rückt. Diese religiös induzierte Individualisierung sei »geradezu auf Abwertung und Auflösung der natürlichen sozialen Bindung und Einbettung des Menschen, auf Vereinzelung also, auf soziale Atomisierung, gerichtet«. <sup>13</sup> Die Folge sei ein Unwohlsein in der Gemeinschaft, was wiederum zur »Flucht aus der Vereinsamung in die Einsamkeit« führe und damit in eine »radikale Isolierung des einzelnen Menschen« münde. <sup>14</sup> Es ist diese Vereinzelung, die die dialektische Voraussetzung für die über das gesamte ordoliberale Spektrum hinweg äußerst kritisch betrachtete Vermassung der Gesellschaft schafft, auf die weiter unten noch einmal zurückzukommen ist. Zuletzt ist in diesem Zusammenhang Rüstows spezifische Kritik des ebenfalls protestantischen Deismus anzumerken, dessen Glaube an eine »prästabilisierte Harmonie« und Vertrauen auf die Eingebettetheit von Märkten in eine natürliche/göttliche Ordnung dem frühliberalen Irrglauben der Politik des »Laissez-Faire« Vorschub geleistet habe, von dem sich gerade der Ordoliberalismus ja immer wieder mit Nachdruck distanziert. <sup>15</sup> Von einer besonderen Affinität des Ordoliberalismus Rüstow'scher Prägung mit protestantischen Überzeugungen kann also nicht unbedingt die Rede sein, und umgekehrt sind die Schnittmengen mit dem Katholizismus nicht zu vernachlässigen.

Von besonderer Bedeutung scheint mir hier vor allem die Frage der Solidaritätsvorstellungen zu sein, die sich ja laut Hien und Joerges zwischen protestantischem Ordoliberalismus und katholischer Soziallehre eklatant unterscheiden sollen. Ich will nicht bestreiten, dass es hier sicherlich teils beträchtliche Inkongruenzen gibt, doch gerade auch im Hinblick auf die die europäische Krisenpolitik entscheidende Frage der Modalitäten, unter denen Solidarität oder auch karitative Hilfe zu leisten ist, gibt es durchaus nennenswerte Übereinstimmungen. Die Idee der »Hilfe zur Selbsthilfe« speist sich schließlich aus dem Subsidiaritätsprinzip, das Aufgabenerfüllung sowie die Pflicht zur Hilfeleistung der Instanz zuerkennt, die den betroffenen Menschen am nächsten steht. Idealerweise sind es jene Menschen selbst, die zur

12 Röpke 1944, S. 89.

13 Rüstow 1957, S. 105.

14 Ebd., S. 111, 106.

15 Rüstow 1960, S. 51; vgl. dazu auch ausführlicher Rüstow 2009.

Bewältigung der infrage stehenden Lebensherausforderungen zu befähigen sind. Das Subsidiaritätsprinzip erfreut sich aber nicht nur emphatischer Zustimmung von Seiten des Ordoliberalismus, sondern gehört auch zu den tragenden Pfeilern der katholischen Soziallehre. Röpke selbst hat auf die weitreichenden Analogien zwischen seiner eigenen Agenda der Dezentralisierung und dem Subsidiaritätsprinzip hingewiesen:<sup>16</sup> »So aufgefasst, bedeutet das Prinzip der politischen Dezentralisierung ein sehr allgemeines und umfassendes, das [...] am besten mit dem Ausdruck der katholischen Gesellschaftslehre als das Prinzip der Subsidiarität bezeichnet wird.«<sup>17</sup> Sicherlich gehen die jeweiligen Vorstellungen von solidarischem Verhalten und Caritas nicht vollständig ineinander auf, wenn man etwa an Euckens lapidare Feststellung denkt, als Vorsorgepolitik sei die »Ermöglichung des Sparens [...] besser als caritative Hilfe oder staatliche Subsidien«.<sup>18</sup> Doch ob sich hieraus ein fundamental anderes Solidaritätsverständnis ableiten lässt, das die europäischen Kontroversen als eine Debatte entzifferbar macht, die sich letztlich entlang religiös geprägter Konfliktlinien entfaltet, bleibt fraglich. Natürlich ließe sich gegen die hier vorgebrachten Punkte einwenden, dass sie sich vor allem auf Röpke und Rüstow beziehen, deren Ordoliberalismus dann eben weniger protestantisch unterlegt sei. Aber bei all den Unterschieden, die sich zwischen Röpke, Rüstow, Eucken oder auch Böhm finden lassen, gibt es doch einen beträchtlichen Bestand an gemeinsamen Überzeugungen. Dazu zählt etwa jene Annahme, dass »freie« Märkte und Individuen der institutionellen Einhegung bedürften, die von Hien und Joerges aus der vermeintlich protestantischen Grundausrichtung abgeleitet wird.

Schließlich soll noch einmal die analytische Perspektive etwas geweitet werden. Zu klären ist, wie spezifisch protestantisch-ordoliberal die dualistische Anthropologie und die daraus abgeleitete konditionale Solidarität sind, die der europäischen Rettungspolitik zugrunde liegen. Tatsächlich findet sich ein ausdrückliches Bekenntnis zu einem anthropologischen Dualismus bei Rüstow, der vermerkt: »Der Mensch ist ein sehr gemischtes Wesen. Kein Mensch ist ein Teufel, kein Mensch ist ein Engel«, um etwas volkstümlich hinzuzufügen, angesichts der Kombination von dunklen und hellen Seiten sei der Mensch auch als moralisches »Zebra« zu bezeichnen.<sup>19</sup> Doch, wie erwähnt, geht im Falle Rüstows die dualistische Anthropologie mit einer beträchtlichen Grundskepsis gegenüber dem Protestantismus in seinen verschiedenen Ausdifferenzierungen einher. So bleiben gewisse Zweifel, ob es eine inhärente Verbindung zwischen anthropologischem Dualismus, Protestantismus und Ordoliberalismus gibt. Und weitet man den Blick auf Vertreter des Neoliberalismus jenseits des deutschen Ordoliberalismus, so erhärten sich diese Zweifel.

16 Das Subsidiaritätsprinzip findet sich im Übrigen erstmals in der schon oben erwähnten Enzyklika *Quadragesimo Anno*: »[...] was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, [darf] ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden [...]«; Pius XI. 1931, § 79.

17 Röpke 1949 [1944], S. 179.

18 Vgl. Eucken 1960 [1952], S. 319.

19 Rüstow 1963, S. 96.

James Buchanan, Vordenker der konstitutionenökonomischen Variante des Neoliberalismus und unter anderem seit 2003 Ehrenpräsident des Walter Eucken Instituts in Freiburg, vertritt in seiner komplexen Deutung des *Homo oeconomicus* auch immer wieder die Position eines »gespaltenen« Menschen: »In jedem von uns tobt ein innerer Kampf [...] zwischen dem *Rent-Seeker* und dem Konstitutionalisten, und beinahe alle BürgerInnen werden gleichzeitig beide Rollen spielen.«<sup>20</sup> Doch obwohl sich Buchanan an anderer Stelle des religiösen Idioms bedient und bekräftigt, der Mensch sei weder Heiliger noch Sünder (»neither saint, nor sinner«),<sup>21</sup> galt er doch grundsätzlich als geradezu militant antireligiös, wie enge Wegbegleiter bestätigen.<sup>22</sup>

Und auch der als Sohn jüdischer Einwanderer geborene Milton Friedman, der sich später zum Atheismus bekannte, macht sich zwar nicht den ausdrücklichen Dualismus zu eigen, betont aber, dass »der Liberale Menschen als unvollkommene Wesen versteht. Er betrachtet das Problem sozialer Organisation mindestens genauso sehr als negatives Problem, bei dem es darum geht, »schlechte« Menschen davon abzuhalten, Schaden anzurichten, wie »gute« Menschen dazu zu ermutigen, Gutes zu tun.«<sup>23</sup> Damit bestätigt er in gewisser Weise ebenfalls die skeptischen Grundannahmen der dualistischen Anthropologie.

Angesichts der doch sehr beträchtlichen (a-)religiösen Varianz, die mit der Vorstellung eines mehr oder weniger expliziten anthropologischen Dualismus einhergeht, stellt sich die Frage, ob wir es nicht eher mit einer Annahme über menschliches Verhalten zu tun haben, die sich stärker aus politökonomischen denn aus religiösen Überzeugungen ableiten lässt. Es geht möglicherweise nicht um die religiöse Vorstellung eines gleichzeitig gefallenen und geretteten Gottesgeschöpfs, sondern um das in der herrschenden Meinung der Wirtschaftswissenschaften dominierende Verhaltensmodell eines *Homo oeconomicus*, der vielleicht nicht zwingend egoistisch im engeren Sinne handelt, sich jedenfalls aber anfällig für moralische Versuchung (*moral hazard*) zeigt. Aufgrund dieser unterstellten Anfälligkeit für die opportunistische Inanspruchnahme von Hilfe ohne Gegenleistung und der angeblichen Signalwirkung einer solchen bedingungslosen Solidarität auf Akteure, die möglicherweise in der Zukunft Ansprüche auf Hilfeleistungen stellen, muss Unterstützung an bestimmte Konditionen geknüpft sein. Stimmt diese Diagnose, hätte die Kontroverse um die Euro-Rettungspolitik doch mehr mit polit-ökonomischen Paradigmen als mit religiösen Überzeugungen zu tun. Dafür spräche letztlich auch, dass die Kritik an der ordoliberalen Austerität ja keineswegs nur im lateinisch-katholischen, sondern auch im anglo-amerikanischen Kontext geäußert wird. Und die Vermutung liegt nahe, dass sich Paul Krugmans lautstarke Kritik an der europäischen Austerität eher aus seinen neo-keynesianischen Überzeugungen als durch seine jüdische Herkunft erklären lässt. Bei all dem, was an der Analyse von Hien und Joerges zutref-

20 Buchanan 1991, S. 2, 10.

21 Buchanan 1975, S. 93.

22 »Buchanan was a resolute atheist, [...] he was antagonistic to religion of all kinds«; Brennan, Munger 2014, S. 331.

23 Friedman 2002 [1962], S. 12.

fend ist, bedürfte daher die These einer kulturell-religiösen Logik der europäischen Krisendebatte, die sich in erster Linie an einem protestantisch geprägten Ordoliberalismus entzündet, noch weiterer argumentativer Unterfütterung beziehungsweise Präzisierung.

## 2. Die Ordoliberalisierung Europas

Bevor ich weiter unten den zentralen Kritikpunkt von Hien und Joerges an der Ordoliberalisierungsthese aufgreife, möchte ich zunächst darstellen, wie sich diese These verstehen lässt – und wie sie nicht verstanden werden soll. Denn was die These der Ordoliberalisierung *nicht* suggerieren will, ist die Vorstellung, Entscheidungsträger auf bundesdeutscher und EU-Ebene konsultierten regelmäßig die ordoliberalen Klassiker und würden gemäß ihrer Vorgaben intentional den Umbau der Euro-Zone vorantreiben. Dies wäre sicherlich ein rationalistisches Missverständnis von Politik, das den Einfluss von Diskursen und Ideen auf praktische Politik überschätzt und zudem konkretistisch missversteht. Angela Merkel hat die Idee für den Fiskalpakts offensichtlich nicht bei der Lektüre von Euckens *Grundsätzen der Wirtschaftspolitik* entdeckt, um dieses Projekt dann auf europäischer Ebene zu implementieren.

Voraussetzung der Ordoliberalisierungsthese ist vielmehr eine ontologische Annahme über die Verhaltensdeterminanten von Akteuren, die in ihrem Handeln weder ausschließlich durch Interessen noch durch Institutionen, sondern *auch* durch diskursive Phänomene im weitesten Sinn geprägt sind. Die sozialwissenschaftliche Forschung kennt heute elaborierte Ansätze zur Konzeptionalisierung der entsprechenden Annahmen. Sie reichen bis zu den klassischen Studien Peter Halls zum Keynesianismus als »policy paradigm« zurück und firmieren heute insbesondere unter den Bezeichnungen des diskursiven/ideationalen/konstruktivistischen Institutionalismus.<sup>24</sup> Schon Peter Hall verwies darauf, dass keynesianische Vorstellungen politischen Entscheidungsträgern nicht notwendigerweise suggerieren, welchen Punkt auf der Philips-Kurve sie anpeilen sollen. Vielmehr könnten sie auf einer wesentlich grundsätzlicheren Ebene eine Art politökonomischer Weltanschauung konstituieren, die nicht zuletzt darüber entscheidet, wie Krisen wahrgenommen und interpretiert werden und mit welchen Mitteln sie zu bekämpfen oder gar zu überwinden sind.<sup>25</sup> Die Annahme lautet also, dass die Interpretation von institutionellen Möglichkeiten und Beschränkungen, aber vor allem auch die Identifikation der eigenen Interessen und Präferenzen insbesondere in Zeiten politökonomischer Turbulenzen im Lichte von ideationalen Prägungen erfolgt, die den Akteuren nicht notwendig bewusst sein müssen. So erscheint es zumindest nicht gänzlich *unplausibel*, dass bestimmte Vorstellungen, seien sie ordoliberaler oder anderer Natur, über institutionelle Traditionen vermittelt eine gewisse Wirksamkeit dahingehend ent-

24 Blyth 2002; Schmidt 2008; Hay 2010.

25 »More precisely, policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goal of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing«; Hall 1993, S. 279.

fallen, wie Akteure eine gänzlich unübersichtliche, durch Knight'sche Unsicherheit gekennzeichnete Situation interpretieren. Sie wirken dann weniger als konkrete Politik-Agenda denn als basale Heuristik, um sich mit ihrer Hilfe Orientierung und Handlungsoptionen zu verschaffen. Der Nachweis, dass es tatsächlich zu einer derartigen Transmission ordoliberaler Vorstellungen in die Praxis kommt, ist offensichtlich schwer zu führen, wenn auch einige empirische Untersuchungen nahelegen, dass das ordoliberale Erbe im einen oder anderen Bundesministerium oder bei der Bundesbank weitaus wirkmächtiger ist, als es der randständige Status des Ordoliberalismus im akademischen Kontext vermuten ließe. Nedergaard und Snaith zitieren etwa in ihrer Studie hochrangige Ministeriumsmitarbeiter, die von einer »tief verwurzelten Präferenz für ordoliberales Krisenmanagement«<sup>26</sup> in ihrem Haus sprechen. Doch dieser Argumentationspfad soll hier nicht weiterverfolgt werden. Mir genügt es festzuhalten, dass die Wirkmächtigkeit von ordoliberalen oder anderen Ideen und Diskursen nicht als grundsätzlich unplausibel auszuschließen ist. Der zentrale Punkt, um den es mir mit der These der Ordoliberalisierung geht, ist dieser: Die Euro-Zone weist bemerkenswerte Ähnlichkeit mit den politökonomischen Arrangements auf, die das ordoliberale Denken der Freiburger Schule um Walter Eucken als erstrebenswert ansah – ganz unabhängig davon, ob irgendjemand bewusst dieses Ziel verfolgt hat.<sup>27</sup>

Die ordoliberale Kernintuition lautet, dass marktvermittelter Wettbewerb einer institutionellen Ordnung bedarf, um sicherzustellen, dass nur auf die als wünschenswert geltende Art und Weise Wettbewerb betrieben wird. Gelangen Monopole in eine marktbeherrschende Position oder werden Sektoren oder Einzelunternehmen durch staatliche Subventionen oder Ausnahmeregelungen bevorzugt, dann nimmt die Marktkonkurrenz nicht mehr die Form des gewünschten Leistungswettbewerbs, sondern allenfalls die unerwünschte Form des Verhinderungswettbewerbs an. Das ist etwa der Fall, wenn ein Monopolist aufgrund seiner Marktmacht einen Wettbewerber aus dem Markt preisen kann, um so Monopolrenten zu erhalten, denen kein Leistungsäquivalent für den Konsumenten gegenübersteht.

Was hat all dies mit den Krisen der Euro-Zone zu tun? Die These der Ordoliberalisierung Europas postuliert eine Analogie, die sich folgendermaßen formulieren lässt: Die ordoliberale Problematik besteht darin, Märkte institutionell so zu gestalten, dass ein bestimmtes normatives Leitbild von Wettbewerb verwirklicht beziehungsweise zwangsbewehrt durchgesetzt wird. Die Ordoliberalisierungsthese besagt, dass sich diese Problematik *mutatis mutandis* nicht nur auf von privaten Akteuren bevölkerte Märkte bezieht, sondern auch im Hinblick auf den europäischen Standortwettbewerb zwischen Volkswirtschaften beziehungsweise Nationalstaaten weiterdenken lässt. Auch für diesen Wettbewerb gilt es dementsprechend, institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die eine bestimmte Idealvorstellung des Wettbewerbs sichern beziehungsweise herstellen sollen. Die Frage lautet also erstens, worin diese institutionellen Vorkehrungen im Sinne des Ordoliberalismus

26 Nedergaard, Snaith 2015, S. 1097.

27 Vgl. zum Folgenden auch ausführlich Biebricher 2018.

bestehen, und zweitens, welche Art von Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften forciert werden soll.

Der Ausgangspunkt des klassischen Ordoliberalismus bei der Beantwortung der Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit funktionierender Märkte ist eine prononcierte Skepsis gegenüber der modernen, pluralistischen Massendemokratie, die seiner Einschätzung nach zu gewissen Pathologien neigt. In dieser demokratiekritischen Grundausrichtung lassen sich zwei Argumentationslinien unterscheiden: Erstens gilt den Ordoliberalen aufgrund der schon erwähnten Vermassung der Gesellschaft die Demokratie selbst in ihrer konsequent repräsentativen Variante als anfällig für Demagogie und Volksverführung. Mit dieser Sorge trug sich bekanntlich schon Platon, aber für die Ordoliberalen ist es gerade das moderne Phänomen der Masse mit ihrem von Gustave Le Bon bis Jose Ortega Y Gasset immer wieder beschworenen Hang zu Irrationalität und Unreflektiertheit, das Anlass gibt, an einer demokratisch regierbaren Marktwirtschaft zu zweifeln:<sup>28</sup> Deren Mechanismen seien für den Laien nur schwer zu verstehen, wohingegen sich der Populismus des Sozialismus im Kampf um Köpfe und Herzen der Massen einen klaren Vorteil verschaffe. Lakonisch folgert Eucken: »Aber während die Menschen nur in bestimmten Ordnungen leben können, tendieren sie als Masse dazu, gerade die funktionsfähigen Ordnungen [das heißt: marktwirtschaftliche; T.B.] zu zerstören.«<sup>29</sup>

Neben dieser irrational selbstdestruktiven Tendenz entfaltet die Massendemokratie aber auch noch eine andere Dynamik, die im Sprachgebrauch der frühen Ordoliberalen unter dem Begriff des Pluralismus zusammengefasst wird. Die diesbezügliche Sorge bezieht sich weniger auf die Irrationalität, sondern gerade auf die instrumentelle Rationalität der gesellschaftlichen Interessengruppen. Unter demokratischen Bedingungen bedienen sie sich der parlamentarischen Parteien als Hebel zur Durchsetzung der eigenen partikularen Interessen und bewirkten so in letzter Konsequenz die Desintegration des Staates selbst. Das, was später im Public-Choice-Neoliberalismus eines James Buchanan als *Rent-Seeking*, das heißt, als politische Einflussnahme zum eigenen ökonomischen Vorteil, bezeichnet wird, erscheint den Ordoliberalen als generalisierte Praxis, die sich den Staat zur Beute macht und letztlich in dem münden muss, was Eucken als »Gruppenanarchie« bezeichnet: »Die Funktionäre vertreten im Kampf mit anderen Gruppen und mit dem Staat das Interesse ihrer Gruppe oder das, was sie dafür halten, nicht aber das Interesse des Ganzen.«<sup>30</sup> Partikular- und Allgemeininteresse erscheinen so als unauflösbares Nullsummenspiel. Dementsprechend bedeutet die ordolibérale Parteinahme für das Allgemeinwohl *ipso facto* zumindest eine äußerst kritische Haltung gegenüber der

28 »Sehr viele Menschen geraten in den Zustand der Vermassung; die Masse aber denkt in Kollektivbegriffen und ohne Selbsttätigkeit; sie liebt den Mythos, nicht die Ratio«; Eucken 1960 [1952], S. 193.

29 Ebd., S. 14.

30 Ebd., S. 171. Vgl. auch: »Dieser schamlose Pluralismus machte – und zwar mit immanenter Zwangsläufigkeit [...] – im Endergebnis jede Regierungsbildung zur Eroberung des Staates durch eine ad hoc gebildete räuberbandenähnliche GmbH, die nach gemeinsam errungenem Wahlsieg die Beute unter sich aufteilte«; Rüstow 1957, S. 180.

Artikulation von Partikularinteressen und dem Versuch, diese in den staatlichen Willensbildungsprozess einzuspeisen – also dem, was gemeinhin im positiven Sinne als pluralistische Demokratie bezeichnet wird.

Welche Schlussfolgerungen lässt dies hinsichtlich des ordoliberalen Staatsverständnisses zu? Hier handelt es sich um einen immer wieder kontrovers diskutierten *topos*, der auch von Hien und Joerges gestreift wird. Im Raum steht die Vorstellung eines ›starken Staates‹, wie er etwa von Rüstow seinerzeit explizit gefordert wurde und der durchaus problematische Assoziationen etwa mit einem schmittianischen Staatskonzept hervorruft.<sup>31</sup> Doch Hien und Joerges argumentieren, dass die entsprechenden Verdächtigungen den Ordoliberalismus nicht trafen: »Der starke Staat des Ordoliberalismus sollte seine Stärke zur Ausgestaltung der Rechtsverfassung nutzen. [...] Seine Gestaltungsmacht sollte der Kontrolle wirtschaftlicher Macht dienen und sich dabei selbst an rechtliche Handlungsformen binden.«<sup>32</sup> Dieser Charakterisierung kann man zustimmen, doch sie geht etwas zu diplomatisch über die bedenklichen Aspekte des ordoliberalen Staates hinweg, die sich beinahe unweigerlich aus den demokratietheoretischen Erwägungen der Ordoliberalen ergeben. Trifft es zu, dass gesellschaftliches *Rent-Seeking* letztlich allgemeinwohlschädlich ist, weil es eine stringente Durchsetzung der Wettbewerbsordnung verhindert, dann kann die entsprechende Schlussfolgerung eigentlich nur lauten, dass die staatliche Willensbildung von gesellschaftlicher Einflussnahme abgeschirmt werden muss. Der »starke Staat« beruht darauf, dass der Staat gemäß »seinem eigenen Willen« handelt und nicht dem der Interessengruppen, schreibt Eucken 1932; und nur insoweit die »Selbständigkeit der staatlichen Willensbildung [...], auf der seine Existenz beruht«, wiederhergestellt werde, könne die »Gefahr der Auflösung des Staates« gebannt werden.<sup>33</sup> Die Selbständigkeit der Willensbildung impliziert ihre Isolierung von äußeren Einflüssen: Nur ein einheitlicher staatlicher Wille, der nicht zum Spielball der Volatilitäten demokratischer Politik wird, kann dem ordoliberalen Ideal entsprechend eine kohärente Politik der Wettbewerbsordnung mit ihrer komplexen Orchestrierung »interdependenter Ordnungen«<sup>34</sup> (Eucken) verbürgen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dieses Staatsverständnis durchaus nicht über das gesamte Spektrum des neoliberalen Denkens hinweg geteilt wird. Stilisiert lassen sich hier zwei Tendenzen unterscheiden, die geradezu antithetisch zueinander stehen.<sup>35</sup> Insbesondere Friedrich August von Hayek und James Buchanan haben sich immer wieder für eine konsequente Dezentrierung des Nationalstaates stark gemacht, dessen Souveränität in ein Mehrebenen-Gefüge diesseits und jenseits des Nationalstaates aufzulösen sei, um sicherzustellen, dass vom Staat tatsächlich nur diejenigen Funktionen erbracht werden, die zu seinen originären Aufgaben gehören. Rüstows und Euckens Gedanken zielen auf eine staatliche Trans-

31 Vgl. Rüstow 1963, S. 249-258.

32 Hien, Joerges 2017, S. 463.

33 Eucken 1932, S. 307.

34 Gemeint sind Rechtsordnung, Wirtschaftsordnung, Gesellschaftsordnung etc.

35 Vgl. zu den Staatsverständnissen im neoliberalen Denken ausführlich Biebricher 2016; Biebricher 2018.

formation in die entgegengesetzte Richtung. Aus der drohenden Auflösung staatlicher Souveränität im Zeichen pluralistischer Demokratie ziehen sie nicht die Schlussfolgerung einer De-Zentrierung, sondern der *Re-Zentrierung* von Staatlichkeit: Der ordoliberalen Staat muss »durchregieren« können, um einen zeitgenössischen Ausdruck zu verwenden. Es muss ein Staat aus einem Guss sein – und dieser kann durchaus das Recht sein. Dies schließt aber nicht aus, dass es sich um autoritäre Staaten handelt, denn jene beugen nicht notwendigerweise das Recht, wie etwa das Beispiel Singapurs belegt. Und so spielt die Rechtsform etwa der immer wieder geforderten »Wirtschaftsverfassung« sicherlich auch für den ordoliberalen Staat eine gewichtige Rolle – aber nichtsdestotrotz handelt es sich um einen Staat, der demokratisch-pluralistischen Vorstellungen doch sehr kritisch gegenübersteht. Damit gerät das ordoliberale Staatsverständnis nicht zu Unrecht oder aus fehlendem hermeneutischen Wohlwollen in den Verdacht, in einer gewissen Nähe zur Idee eines autoritären starken Staates zu stehen – der im Übrigen stark genug sein müsste, die Ergebnisse seiner unabhängigen Willensbildung auch gegenüber mächtigen wirtschaftlichen Akteuren durchzusetzen. Zusammengefasst lässt sich also mit Bezug auf die von Theda Skocpol entwickelte Terminologie festhalten, dass der ordoliberale Staat über ein Maximum sowohl an Autonomie (»state autonomy«) wie auch Durchsetzungsvermögen (»state capacity«) verfügen sollte.<sup>36</sup>

Damit sind wir beim letzten Element für ein ideales ordoliberales Arrangement zur Konstituierung und Regulierung von Märkten angelangt, das uns hier beschäftigen soll, nämlich der Wissenschaft. Gerade Eucken und Böhm, die Schlüsselfiguren der Freiburger Schule, haben an der herausgehobenen Rolle der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften keinerlei Zweifel gelassen, wie das gemeinsam mit Hans Grossman-Doerth verfasste Editorial der Schriftenreihe *Ordnung der Wirtschaft* mit dem Titel »Unsere Aufgabe« von 1936 belegt. Die Autoren beklagen hier die »Entthronung« jener Wissenschaften, deren Relegation aus den Zentren des politischen Entscheidungsprozesses gerade jenen Partikularinteressen Tür und Tor geöffnet habe, die das entstandene Wissensvakuum nun für ihre Zwecke zu nutzen wüssten. So fehle es nicht nur am nötigen Sachverstand, der für das Design und die stetige Anpassung der Wirtschaftsverfassung nötig ist, sondern auch an einem Korrektiv, das mit Verweis auf die Autorität der Wissenschaft die Vertreter der Partikularinteressen in die Schranken weist. Auch hier kann dem ordoliberalen Entwurf eine gewisse Konsistenz attestiert werden: Besteht die Gefahr der Demokratie in ihrer irrational-rationalen Zentrifugalkraft der Partikularinteressen, dann muss deren Gewicht minimiert werden. Dementgegen gilt es, den Einfluss jener zentripetalen Kräfte zu stärken, die den Entscheidungsträgern des starken Staates rationales generiertes Wissen zur Durchsetzung der Wirtschaftsverfassung und damit letztlich auch der Verwirklichung des Allgemeinwohls liefern können: »Die Männer der Wissenschaft sind durch ihren Beruf und ihre Position außerhalb der wirtschaftlichen Interessen die einzigen objektiven, unabhängigen Ratgeber, die der staatlichen Wirtschaftspolitik und der öffentlichen Meinung einen zutreffenden Einblick in die schwierigen Zusammenhänge des Wirtschaftslebens geben und damit die Grundlage

36 Skocpol 1985.

für die wirtschaftspolitische Urteilsbildung liefern können.«<sup>37</sup> Und obgleich hier auch die öffentliche Meinung Erwähnung findet, präzisiert Eucken an anderer Stelle mit Blick auf die von ihm formulierten Prinzipien der Wirtschaftsordnung: »Die Prinzipien braucht im Einzelnen und in ihrem Zusammenhang nur die verantwortliche Führungsschicht zu verstehen.«<sup>38</sup> Dem Misstrauen gegenüber den Massen der Wahlbevölkerung steht also im ordoliberalen Denken ein bemerkenswertes Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der gemäß der richtigen Methodologie gänzlich interessenlos praktizierten Wirtschafts- und Rechtswissenschaften gegenüber, die entsprechende Wahrheiten zu generieren vermöchten. Die hier diskutierten Elemente einer ordoliberalen Gouvernamentalität (Foucault) ergeben somit das Gesamtbild einer elitistischen Technokratie, deren zentraler Hebel eine wissenschaftlich instruierte Ordnungsinstanz ist, die ebenso durchsetzungstark wie undemokratisch ist. Im Folgenden werde ich erläutern, dass es dieses Gesamtbild ist, dem sich das Euro-Zonen-Regime immer weiter annähert.

Wie lässt sich die Logik der Reformen seit 2011 von der Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) über den Fiskalpakt, den *Six-Pack* und den *Two-Pack*<sup>39</sup>, um die wichtigsten zu nennen, zusammenfassen? Anlass der Reformen war die Euro-Zonen-Krise, die oft missverständlich als Staatsschuldenkrise bezeichnet wird, aber ursprünglich vor allem aus einer Bankenkrise entstand. In der nicht zuletzt durch Deutschland vertretenen und dominant gewordenen Deutung lag die Ursache jedoch weniger in einem fehlregulierten Finanzsektor in Verbindung mit einer unvollständig gebliebenen Wirtschafts- und Währungsunion, sondern vielmehr bei den als GIPS zusammengefassten Ländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien). Diese hätten in den Jahren nach ihrem Beitritt zum Euro-Raum »über ihre Verhältnisse« gelebt und seien ihren im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Verpflichtungen hinsichtlich Defiziten und Staatsschulden nicht nachgekommen. Dementsprechend wurden Reformen verabschiedet, die in erster Linie darauf abzielten, die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts auszubauen, zu verschärfen und zu verfeinern. Auf die Details der diversen »Pakte« kann ich hier nicht eingehen, ein impressionistischer Überblick muss genügen. Mit der Annahme des Fiskalpakts (offiziell *Treaty on Stability, Coordination and Governance*) verpflichteten sich die Unterzeichner insbesondere auf die Aufnahme einer »Schuldenbremse« in die nationale Gesetzgebung, wenn möglich auf Verfassungsebene. Durch den *Two-Pack* in Verbindung mit dem schon 2010 etablierten Europäischen Semester wurde ein detaillierter Ablaufplan des nationalstaatlichen Budgetprozesses eingeführt. Dieser sieht vor, dass Regierungen, noch bevor sich ihre Parlamente damit befassen, Budgetentwürfe der Europäischen Kommission vorzulegen haben, die diese auf ihre fiskalische Tragfähigkeit im Einklang mit den Defizit- und Schuldenobergrenzen überprüft und gegebenenfalls Empfehlungen zur Anpassung macht. Die Empfehlungen sind zwar nicht zwingend, können unter Umständen aber einen

37 Böhm et al. 2008 [1936], S. 27.

38 Eucken 1960 [1952], S. 308.

39 Maßnahmen und Verordnungen zur Reformierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

erheblichen Druck gegenüber nationalen Regierungen entfalten.<sup>40</sup> Worum es hier also geht, ist eine strengere – wenn auch nicht zwangsbewehrte –, vor allem von der Kommission übernommene europäische Aufsicht über das, was gemeinhin als parlamentarische Kernkompetenz gilt, nämlich die Budgetpolitik.

Zuletzt wurde im Rahmen des *Six-Pack* das bereits existierende Defizitverfahren (*excessive deficit procedure*) verschärft und darüber hinaus das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (*macroeconomic imbalance procedure*) eingeführt, das zur Eindämmung übermäßiger Diskrepanzen in Bezug auf die relative Wettbewerbsfähigkeit dienen soll. Bei diesen Verfahren handelt es sich um eine Kombination aus Überwachungs- und Sanktionselementen: Es ist abermals die Aufgabe der Kommission, durch beständige Datenerhebung die Entwicklung der jeweiligen Volkswirtschaften inklusive ihrer Staatsfinanzen zu beaufsichtigen. Gerät ein Staat und/oder seine Volkswirtschaft in »Schieflage«, so folgen auch hier Empfehlungen der Kommission, doch im Gegensatz zum *Two-Pack* kann die dauerhafte Nichtbefolgung bei unveränderter wirtschaftlicher Lage hier in einer Bestrafung der »delinquenten« Länder resultieren. Und auch was die Entscheidung über diese Strafen angeht, wurden die Verfahren verschärft, sodass nun die entsprechenden Vorschläge der Kommission hinsichtlich der Einleitung eines Verfahrens oder der Verhängung von Geldstrafen nicht mehr der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat bedarf, sondern das umgekehrte Prinzip zum Tragen kommt: Die Vorschläge gelten als angenommen, falls sich keine qualifizierte Mehrheit dagegen ausspricht, sodass nun bisweilen auch von »quasi-automatischen« Regeln die Rede ist.

Dieses hier natürlich nur skizzenhaft vorgestellte Regime erfüllt meiner Ansicht nach einige der weiter oben formulierten Anforderungen für die ordoliberalen Regulierung eines Marktes. Sicherlich wird man die Kommission nicht als das supranationale Äquivalent eines starken Staates bezeichnen können. Doch was ihr (momentan noch) an Durchsetzungsfähigkeit im Hinblick auf Schulden und Handelsüberschüsse fehlt, das macht sie zumindest durch die ebenfalls von einer solchen Ordnungsinstanz verlangte Abschottung von demokratischer Kontrolle wett. Überhaupt scheinen mit der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission gerade Institutionen mit einer ausnehmend dünnen demokratischen Legitimation im Zuge der Krise an Bedeutung gewonnen zu haben. Manche Einschätzungen des demokratischen Einflusses auf die wirtschaftlichen Governance-Institutionen der EU fallen daher eher düster aus: »Wo es noch demokratische Institutionen in Europa gibt, da gibt es keine ökonomische Steuerung (*governance*) mehr, damit das ökonomische Management nicht durch marktkorrigierende nicht-kapitalistische Interessen beeinflusst wird. Und wo es ökonomische Steuerung *gibt*, fehlt die Demokratie.«<sup>41</sup> Natürlich halten Vertreter des (liberalen) Intergouvernementalismus dagegen, dass die Macht immer noch in erster Linie bei den Nationalstaaten als Herren der Verträge liege, doch die vielfältigen Kompetenzen, die der Kommission durch die Reformen der letzten Jahre zugewachsen sind, wie auch insbesondere die Umkehrung des Majoritätsprinzips, das doch ausdrücklich den Rat als Veto-Instanz

40 Vgl. zu den normativ ambivalenten Innovationen des Semesters Verdun, Zeitlin 2018.

41 Streck 2015, S. 366.

schwächt, sprechen dafür, dass sich die EU-internen Machtverhältnisse zugunsten der Kommission verschoben haben, sofern es um die Funktion einer wirtschaftspolitischen Ordnungsinstanz geht.<sup>42</sup> Dies bedeutet – nicht nur im besonders drastischen Fall der Troika –, dass letztendlich eine demokratisch weiterhin dünn legitimierte Institution nicht nur *de facto*, sondern auch *de iure* weitreichende Kompetenzen zur Beeinflussung nationaler Wirtschaftspolitik hat. Daher kann man diesbezüglich bei aller gebotenen semantischen Vorsicht durchaus von einem Regime mit zumindest autoritären Tendenzen sprechen.

Bleibt noch das Element der Wissenschaft, das – wie von den Ordoliberalen gefordert – auch im reformierten Euro-Zonen-Regime eine gewichtige Rolle spielt. Nehmen wir das Beispiel des Verfahrens bei makoökonomischen Ungleichgewichten (*macroeconomic imbalance procedure*), das sich einer Liste von Kriterien, bestehend aus knapp einem Dutzend sozioökonomischer Indikatoren, bedient, um etwaige Ungleichgewichte und dementsprechende Defizite der relativen Wettbewerbsfähigkeit zu identifizieren. Ist dies der Fall, so unterbreitet die Kommission der jeweiligen Regierung, wie schon erwähnt, einen Katalog von Empfehlungen, um das Ungleichgewicht zu beheben. Bemerkenswert daran ist, dass bei vielen der aufgelisteten Indikatoren nicht nur wissenschaftlich umstritten ist, wie sie sich gegebenenfalls beeinflussen lassen. Die jeweiligen Strategien bringen auch eine unterschiedliche Verteilung der Anpassungskosten mit sich. Nichtsdestotrotz suggerieren die unzähligen Berichte, die in den Apparaten der Kommission produziert werden, es handle sich um technische Fragen, die sich wissenschaftlich eindeutig beantworten ließen. Es geht also um technokratisches Regieren im klassischen Sinn: Genuin politische Fragen werden als technische behandelt, und die Autorität der Wissenschaft soll verbürgen, was doch nur demokratische Legitimation kann, insofern es sich nicht um eine pareto-optimale Regulierungspolitik (Majone) handelt, bei der keiner der Betroffenen Nachteile gegenüber seiner Ausgangsposition erleidet, sondern um eine nicht-redistributionsneutrale Politik, die mit anderen Worten Gewinner und Verlierer produziert. Wer könnte anderes von einer Politik der Austerität behaupten, die nicht nur wissenschaftlich umstritten, sondern mit schwerwiegenden Einschränkungen zumindest für Teile der Bevölkerung verbunden ist?

Das bringt uns zur abschließenden Frage, welche Art von Wettbewerb eigentlich durch dieses Regime gesichert oder erst hergestellt werden soll. Natürlich kann man auch hier nicht Euckens Vorstellung von Leistungs- und Verhinderungswettbewerb im Maßstab eins zu eins übertragen, doch eine analoge normative Auszeichnung lässt sich auch im europäischen Standortwettbewerb verzeichnen. Denn auch hier gab es ja grundsätzlich unterschiedliche Formen des Wettbewerbs, etwa die Abwertung einer Währung, die nun jedoch aufgrund der Einführung des Euro für Krisenländer weggefallen ist. Dies bedeutet – etwas vereinfacht gesagt –, dass Wettbewerbsfähigkeit nur auf eine bestimmte Weise wiederhergestellt werden können soll, nämlich über die durch die EU forcierte Austeritätspolitik der inneren Abwertung, die sich typischerweise über staatliche Sparprogramme, Ausgabenkürzungen in der

42 Vgl. zum Machtzuwachs der Kommission Savage, Verdun 2016 sowie Bauer, Becker 2014, die vom »unexpected winner of the crisis« sprechen.

Sozialpolitik und eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte vollzieht. Wettbewerbsfähigkeit wiedererlangen bedeutet letztlich, auf diesem Weg das Akkumulationsregime der Volkswirtschaft anzupassen und umzustellen – und zwar nach dem Vorbild jenes exportintensiven neo-rheinischen Kapitalismus unter allgemeiner Lohn- und Nachfragezurückhaltung, für den vor allem Deutschland steht. So komme es zu einer »asymmetrisch erzwungenen Konvergenz« in der Euro-Zone, schreibt Fritz Scharpf in der vorletzten *Leviathan*-Ausgabe<sup>43</sup> – ein Prozess, den ich im Sinne der obigen Erläuterungen als tendenzielle Ordoliberalisierung Europas bezeichnen würde.

Hien und Joerges bringen einen Haupteinwand gegen diese These in Stellung, der auf die Rechtsform einer europäischen Wirtschaftsverfassung im ordoliberalen Sinne abzielt, welche sie nicht in ausreichender Form gegeben sehen. Dies überrascht zunächst insofern, als sich all die genannten Reformen des nationalstaatlichen, EU- oder Völkerrechts bedienen. Die Restrukturierungen der wirtschaftlichen Steuerungsinstrumente des Euro-Raums gelten dementsprechend ja auch weithin als Beispiel für eine entpolitizierende *Juridifizierung* von Wirtschaftspolitik, was so beispielsweise auch von Daniel Seikel ebenfalls im vorletzten Heft des *Leviathan* bekräftigt wird.<sup>44</sup> Und in diesem Zusammenhang fällt doch auch die zutiefst ordoliberalen Interpretation des Problems auf, die dann entsprechende Reformschritte suggeriert: Märkte brauchen rechtlich bindende Regeln, diese Regeln waren nicht »wasserdicht« und wurden von Einzelnen missachtet, daher bedarf es nach ordoliberaler Denkweise neuer und besserer Regeln, die die Akteure rechtlich bindend auf bestimmte Verhaltensweisen festlegen beziehungsweise ihnen bestimmte Optionen vorenthalten sollen.

Doch der Einwand von Hien und Joerges hat natürlich einen wahren Kern. Sie verweisen auf den rechtlichen Flickenteppich einer Vielzahl von sich überlagernden Regeln, die auf unterschiedlichen Rechtsebenen angesiedelt sind und zudem noch in vielen Aspekten als rechtlich problematisch gelten. Nicht von ungefähr wurden nationale und europäische Gerichte mit dem ESM, aber auch der »unorthodoxen« Geldpolitik der EZB befasst, wobei letztere ja genau genommen nicht Teil der europäischen Reformwelle war, sondern eher die nichtintendierte Konsequenz einer fehlgeleiteten Krisenpolitik. Sicherlich ist einzuräumen, dass das Euro-Regime die vermeintlich schlichte Eleganz einer idealen ordoliberalen Wirtschaftsverfassung vermissen lässt, aber die These der Ordoliberalisierung soll ja auch nicht suggerieren, dass realpolitische Verhältnisse je exakt ordoliberalen oder wie auch immer sonst gearteten theoretischen Entwürfen entsprechen könnten. Dies wäre ein rationalistisch-intellektualistisches Missverständnis von Politik, wie ich es schon weiter oben auszüräumen versucht habe. Deutlich scheinen mir aber dennoch die Tendenzen zu sein, die in die Richtung einer weiteren Verrechtlichung weisen, wenn auch die Justiziabilität mancher wirtschaftspolitischer Leitlinien noch infrage stehen mag und sich die Kohärenz des jungen und unter krisenhaften Umständen geschaffenen Regimes noch erweisen muss. Aber grundsätzlich spricht nichts gegen eine zukünf-

43 Scharpf 2017, S. 289.

44 Vgl. Seikel 2017, S. 346 ff.

tige juristische Flurbereinigung zum Zweck einer größeren Einheitlichkeit und Kohärenz, die in gewisser Weise mit der Überführung bestimmter Aspekte des Fiskalpakts in EU-Recht schon begonnen hat und so den ordoliberalen Anforderungen eher gerecht würde. Ähnliches gilt für den Einwand, die diskretionären Handlungs- und Interpretationsspielräume, die sich aus den neuen Verfahren und Kompetenzen ergeben, stellten gerade das Gegenteil einer genuin regelgeleiteten Politik dar. Dies ist in mancher Hinsicht sicherlich zutreffend, wenn man etwa an die oben erwähnten Berichte denkt, vor allem aber auch an die eher laxen – oder umsichtigen – Art und Weise, wie die Kommission bis dato von ihren erweiterten Kontroll- und vor allem Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Doch dies bedeutet doch einfach nur, dass die Ordoliberalisierung Europas »work in progress« ist, die vermutlich nie zu Ende geht. Ja, auch im verschärften Regime der Euro-Zone gibt es möglicherweise noch zu viele politische Elemente und eben nur *quasi*-automatische Regeln, die immer noch angewendet werden müssen. Der konsequente nächste Schritt gemäß der ordoliberalen Logik wäre also, die Entpolitisierung des rechtlichen Regelregimes noch weiter voranzutreiben, indem man es der Kontrolle der noch immer zu politischen Kommission entzieht und diese endlich den unabhängigen Experten überträgt, als die sich die Ordoliberalen selbst stilisierten. »Hin- und hergerissen in ihrer Doppelrolle als politische Institution und als Hüterin der Verträge neigt die Kommission immer wieder dazu, Kompromisse zulasten der Haushaltsdisziplin einzugehen. [...] Eine konsequentere Auslegung der Regeln könnte erreicht werden, wenn anstelle der Kommission eine unabhängige Institution für die Haushaltsüberwachung zuständig wäre.«<sup>45</sup> Dieser Vorschlag stammt von Bundesbankchef und möglichem EZB-Chef *in spe* Jens Weidmann. In die gleiche Richtung weist auch der Vorschlag, den der scheidende Finanzminister Schäuble in sein letztes nicht offizielles Memorandum (Non-Paper) zur Euro-Zone schreiben ließ. Dem zufolge soll ein im zum Währungsfonds umgewandelten ESM angesiedelter Finanzminister zukünftig weit entfernt vom politischen Tagesgeschäft über die Einhaltung des wirtschaftspolitischen Regelwerks wachen.<sup>46</sup> In der Aufmerksamkeit, die sie auf diese und die weiter oben erläuterten Tendenzen und Entwicklungen lenkt, sowie in der Gesamtdeutung, die sie diesen gibt, liegt meines Erachtens das zeitdiagnostische Potenzial der These einer Ordoliberalisierung Europas. Sie muss nicht behaupten, dass sie jeden Einzelaspekt des politischen Lebens der Euro-Zone adäquat zu erfassen vermag, sondern eröffnet vielmehr eine Debatte über die Interpretation der aktuellen Lage und ihrer Dynamiken, in der unterschiedliche Lesarten einander gegenübergestellt werden, um uns letztendlich ein besseres Verständnis unserer europäischen Gegenwart zu ermöglichen.

45 Weidmann 2017.

46 Müller, Reiermann 2017.

## Literatur

- Bauer, Michael; Becker, Stefan 2014. »The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance«, in *Journal of European Integration* 36, 3, S. 213-229.
- Biebricher, Thomas 2013. »Europe and the political philosophy of neoliberalism«, in *Contemporary Political Theory* 12, 4, S. 338-375.
- Biebricher Thomas. Hrsg. 2016. *Der Staat des Neoliberalismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Biebricher, Thomas 2018. *The political theory of neoliberalism*. Stanford: Stanford University Press (im Erscheinen).
- Blyth, Mark 2002. *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Böhm, Franz; Eucken, Walter; Grossmann-Doerth, Hans 2008 [1936]. »Unsere Aufgabe«, in *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, hrsg. v. Goldschmidt, Nils; Wohlgemuth, Michael, S. 37-42. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Brennan, Geoffrey; Munger, Michael 2014. »The soul of James Buchanan«, in *The Independence Review* 18, 3, S. 331-342.
- Buchanan, James 1975. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, James 1991. *Constitutional economics*. Oxford: Blackwell.
- Eucken, Walter 1932. »Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus«, in *Weltwirtschaftliches Archiv* 36, S. 297-321.
- Eucken, Walter 1960 [1952]. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dullien Sebastian; Guérot, Ulrike 2012. *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the Euro crisis*. European Council of Foreign Relations Policy Brief 49.
- Friedman, Milton 2002 [1962]. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, Peter A. 1993. »Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain«, in *Comparative Politics* 25, 3, S. 275-296.
- Hay, Colin 2010. »Ideas and the construction of interests«, in *Ideas and politics in social science research*, hrsg. v. Béland, Daniel; Cox, Robert, S. 65-82. Oxford: Oxford University Press.
- Hien, Josef 2017. »The religious roots of the European crisis«, in *Journal of Common Market Studies* 56, 2. DOI: 10.1111/jcms.12635.
- Hien, Josef; Joerges, Christian. »Das aktuelle europäische Interesse an der ordoliberalen Tradition«, in *Leviathan* 45, 4, S. 459-493.
- Meier-Rust, Kathrin 1993. *Alexander Rüstow: Geschichtsdeutung und liberales Engagement*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Müller, Peter; Reiermann, Christian 2017. »Schäuble geht auf Konfrontationskurs mit Macron«, in *Der Spiegel* 41. [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wolfgang-schaeuble-geht-auf-konfrontation-zu-emmanuel-macron-a-1171598.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/wolfgang-schaeuble-geht-auf-konfrontation-zu-emmanuel-macron-a-1171598.html) (Zugriff vom 08.03.2018).
- Nedergaard, Peter; Snaith, Holly 2015. »As I Drifted on a river I could not control: the unintended ordoliberal consequences of the Eurozone crisis«, in *Journal of Common Market Studies* 53, 5, S. 1094-1109.
- Petersen, Tim 2008. *Wilhelm Röpke und die katholische Soziallehre*. HWWI Research Paper 5-5. Hamburg: Weltwirtschaftliches Institut.
- Pius XI. 1931. *Quadragesimo Anno*. [http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html) (Zugriff vom 08.03.2018).
- Röpke, Wilhelm 1944. »Die Enzyklika ›Quadragesimo Anno‹ in der heutigen Diskussion«, in *Schweizer Rundschau. Monatsschrift für Geistesleben und Kultur* 44, S. 88-97.
- Röpke, Wilhelm 1947. »›Quadragesimo anno‹ und die Forderungen des Tages«, in *Wort und Wahrheit, Monatsschrift für Religion und Kultur* 2, 6, S. 321-329.
- Röpke, Wilhelm 1949 [1944]. *Civitas Humana: Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch.
- Röpke, Wilhelm 1962. »Die Enzyklika Mater et magistra«, in *Die politische Meinung* 7, 73, S. 21-32.
- Rüstow, Alexander 1957. *Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine universalgeschichtliche Kulturkritik. Dritter Band: Herrschaft oder Freiheit?* Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch.

- Rüstow, Alexander 1960. »Das christliche Gewissen und die neoliberale Marktwirtschaft«, in *Junge Wirtschaft* 2, S. 46-52.
- Rüstow, Alexander 1963. *Rede und Antwort*. Ludwigsburg: Martin Horch.
- Rüstow, Alexander 2009. *Die Religion der Marktwirtschaft*. Münster: LIT Verlag.
- Savage, James; Verdun, Amy 2016. »Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the Euro area crisis: a study of five Directorates-General«, in *Journal of European Public Policy* 23, 1, S. 101-118.
- Scharpf, Fritz W. 2017. »Vom asymmetrischen Euro-Regime in die Transfer-Union – und was die deutsche Politik dagegen tun könnte«, in *Leviathan* 45, 3, S. 286-308.
- Schmidt, Vivien A. 2008. »Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse«, in *Annual Review of Political Science* 11, S. 303-326.
- Seikel, Daniel 2017. »Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik als politikübergreifender Trend in der EU«, in *Leviathan* 45, 3, S. 335-356.
- Skocpol, Theda 1985. »Bringing the state back in: strategies of analysis in current research«, in *Bringing the state back in*, hrsg. v. Evans, Peter; Rueschemeyer, Peter; Skocpol, Theda, S. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang 2015. »Heller, Schmitt and the Euro«, in *European Law Journal* 21, 3, S. 361-370.
- Verdun, Amy; Zeitlin, Jonathan 2018. »Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice«, in *Journal of European Public Policy* 25, 2, S. 137-148.
- Weidmann, Jens 2017. *Perspektiven für die Wirtschaft*. Rede zum Jahresempfang der Wirtschaft vom 7. Februar 2017. [www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2017/2017\\_02\\_07\\_weidmann.html](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2017/2017_02_07_weidmann.html) (Zugriff vom 08.03.2018).

**Zusammenfassung:** Der Beitrag beschäftigt sich mit der Bedeutung ordoliberaler Ideen für den Umbau der Euro-Zone über die letzten (Krisen-)Jahre hinweg. In einem ersten Schritt wird die These aus dem Beitrag von Hien und Joerges aus der vorigen Ausgabe des *Leviathan* bezüglich einer protestantischen Grundierung des Ordoliberalismus hinterfragt, um in einem zweiten Schritt die alternative These der Ordoliberalisierung Europas zu erläutern und gegen die Kritik von Hien und Joerges zu verteidigen.

**Stichworte:** Ordoliberalismus, Euro-Zone, Protestantismus, *Homo oeconomicus*, Neoliberalismus

## The ordoliberalization of Europe. A reply to Hien and Joerges

**Summary:** The article addresses the significance of ordoliberal ideas for restructuring the Eurozone in response to a string of crises over the last decade. In a first step, it critically contests the thesis put forward by Hien and Joerges in the previous issue of *Leviathan* which suggests that protestant commitments of ordoliberalism are what is really at stake in the controversies over European crisis management. The second step and main argument of the article is to present the thesis of ordoliberalization in Europe, which is elaborated on and refutes the critiques of Hien and Joerges.

**Keywords:** ordoliberalism, Eurozone, protestantism, *homo oeconomicus*, neoliberalism

### Autor

Thomas Biebricher  
Exzellenzcluster »Die Herausbildung normativer Ordnungen«  
Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Max-Horkheimer-Straße 2  
60323 Frankfurt a. M.  
thomas.biebricher@normativeorders.net